



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizărilor nr. 13a/2023 și nr. 15a/2023

privind controlul constituționalității articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998

(micșorarea cotei de indexare a pensiei)

CHIȘINĂU

26 octombrie 2023

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Nicolae ROȘCA, *Președinte*,
dnei Domnica MANOLE,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Ana Florean, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate la 23 ianuarie 2023 și 26 ianuarie 2023,
Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 26 octombrie 2023, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizările privind controlul constituționalității articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998.

2. Sesizările au fost trimise la Curtea Constituțională de dnii Vladimir Odnostalco, Adrian Lebedinschi, Grigore Novac, Petru Burduja, Corneliu Furculiță și dnele Alla Darovannaia, Adela Răileanu și Marina Tauber, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, 38 alin. (1) lit. g) și 39 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor, Curtea a decis conexarea acestora într-un singur dosar, în baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, căruia i-a atribuit numărul 13a/2023.

B. Legislația pertinentă

4. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 9 Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului, sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

[...]”

Articolul 47

Dreptul la asistență și protecție socială

„(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

(2) Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.”

Articolul 54

Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

5. Prevederile relevante ale Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 sunt următoarele:

Articolul 13

„(1) Prin derogare de la art. 13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, în cazul indexării pensiilor din aprilie 2023, coeficientul de indexare nu va depăși creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 față de anul 2021 și se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023. Mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern.

(2) Prin derogare de la art. 7 alin. (6) din Legea nr.133/2008 cu privire la ajutorul social, în cazul indexării din aprilie 2023 a venitului lunar minim garantat, coeficientul de indexare va constitui creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 în raport cu anul 2021.”

6. Prevederile relevante ale Legii privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998 sunt următoarele:

Articolul 13 Indexarea pensiilor

„(1) Pensiile se indexează anual la 1 aprilie.

(2) Coeficientul de indexare constituie rata inflației la sfârșitul anului precedent, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului premergător. Coeficientul de indexare se stabilește de către Guvern.

(3) Suplimentul de solidaritate reprezintă o componentă a pensiei care nu se indexează. Cuantumul acestuia variază anual în funcție de indexarea și majorarea pensiei calculate și de evoluția pensiei minime.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizărilor

Sesizarea nr. 13a/2023

7. Autorii sesizării susțin că articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii prevede indexarea anuală a pensiei în dependență de rata inflației la sfârșitul anului precedent care, în prezent, este 33,8 %. Totuși, prevederile articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 stabilește o rată diminuată în mărime de 14,4 % și o plafonare a valorii pensiei asupra căreia se aplică indexarea, care nu va depăși salariul mediu pe economie.

8. Autorii susțin că prevederile Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 reduc cuantumul indexării pensiilor și, respectiv, speranța legitimă a titularilor de pensie cu privire la obținerea unui venit.

9. Autorii consideră că Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 conține dispoziții de modificare a Legii privind sistemul public de pensii și, prin urmare, primele se încorporează în actul de bază de la data intrării lor în vigoare, identificându-se cu aceasta. Din acest motiv, autorii consideră că ambele legi sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 5, 7, 23, 46, 47 și 54 din Constituție.

Sesizarea nr. 15a/2023

10. Autoarea sesizării pretinde că, potrivit formulei de calcul prevăzută la articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii, pensia urma să fie indexată cu cel puțin 30 % în raport cu rata inflației de la sfârșitul anului

precedent, însă articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 a micșorat această cotă, fiind de circa 14 %.

11. Autoarea menționează că norma derogatorie stabilește o nouă formulă de calcul pentru indexarea pensiei în funcție de posibilitățile bugetului și nu de rata inflației, așa cum prevede Legea privind sistemul public de pensii. Această normă derogatorie restrânge dreptul fundamental al cetățenilor la asigurare socială, precum și speranța lor legitimă de a beneficia de o pensie indexată conform ratei inflației. Dat fiind faptul că mecanismul a fost instituit pentru a păstra puterea de cumpărare odată cu creșterea prețurilor și a inflației anuale, indexarea pensiei nu reprezintă o majorare sau un privilegiu acordat de stat, ci o necesitate.

12. Autoarea susține că pensia reprezintă un drept dobândit legal de cetățeni prin achitarea contribuțiilor de asigurări sociale. Acest drept este garantat de stat în virtutea legii și nu poate fi diminuat sau anulat în funcție de capacitățile financiare ale statului.

13. Prin diminuarea nivelului de indexare obligatorie a pensiei, legislatorul a permis o ingerință în dreptul de proprietate al titularilor de pensie, afectându-le în mod direct nivelul traiului decent. Statul nu doar că nu creează condiții de creștere a calității vieții, ci favorizează înrăutățirea semnificativă a acesteia, fapt inadmisibil într-un stat de drept, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

14. În opinia autoarei, norma contestată este contrară articolelor 1 alin. (3), 4, 7, 8, 9, 16, 46, 47, 54 și 126 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

15. Examinând admisibilitatea sesizărilor, Curtea constată următoarele.

16. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale îi conferă deputatului prerogativa sesizării Curții Constituționale.

17. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 și Legea privind sistemul public de pensii, ține de competența Curții Constituționale.

18. Obiectul sesizărilor îl reprezintă articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 și articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii. Cu privire la prima normă contestată, Curtea notează că aceasta nu a constituit anterior obiectul controlului constituționalității. Cu privire la cea de-a doua normă contestată, Curtea observă că aceasta a constituit anterior obiectul unei sesizări, fiind pronunțată Decizia nr. 40 din 20 aprilie 2017. Constituționalitatea acestei norme a fost verificată într-o altă redactare și din perspectiva altor critici de neconstituționalitate și, prin urmare, nu constituie un impediment pentru efectuarea prezentului control de constituționalitate.

19. Autorii sesizărilor susțin că articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 contravine articolelor 1 alin. (3) (*statul de drept*), 4 (*drepturile și libertățile omului*), 5 (*democrația și pluralismul politic*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 8 (*respectarea dreptului internațional și a*

tratatelor internaționale), 9 (*principiile fundamentale privind proprietatea*), 16 (*egalitatea*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 46 (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 47 (*dreptul la asistență și protecție socială*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 126 (*economia*) din Constituție.

20. Totodată, autorii sesizării nr. 13a/2023 susțin că și articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii contravine articolelor 1 alin. (3), 5, 7, 23, 46, 47 și 54 din Constituție. Cu privire la acest capăt al sesizării, Curtea observă că autorii sesizării nr. 13a/2023 nu au motivat în ce măsură această normă încalcă prevederile constituționale invocate. Argumentul autorilor potrivit căruia dispozițiile de modificare și de completare a unui act legislativ se includ, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta, nu este aplicabil în acest caz. Articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nu modifică sau nu completează articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii, ci stabilește o excepție aplicabilă pentru anul curent cu privire la mărimea indexării pensiei. Așadar, Curtea menționează că aceste două legi nu se suprapun. În lipsa unor critici de constituționalitate, acest capăt al sesizării nu poate fi reținut spre examinare.

21. Referitor la articolele 1 alin. (3), 4, 5, 7, 8, 9, 16, 23, 54 și 126 din Constituție invocate de autorii sesizărilor, Curtea precizează că acestea nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze, în mod argumentat, existența unor ingerințe în drepturile garantate de Constituție (HCC nr. 4 din 3 martie 2022, §§ 26, 28; HCC nr. 8 din 5 aprilie 2022, § 26; DCC nr. 87 din 5 iulie 2022, § 21; DCC nr. 173 din 13 decembrie 2022, § 18).

22. Cu privire la articolul 46 din Constituție, autorii sesizărilor susțin că indexarea pensiei într-un quantum mai redus decât cel reprezentat de rata inflației anuale constituie o ingerință în dreptul de proprietate al titularilor de pensie. Cu privire la articolul 47 din Constituție, autoarea sesizării nr. 15a/2023 susține că pensia reprezintă un drept dobândit legal de cetățeni prin achitarea contribuțiilor de asigurări sociale. Acest drept este garantat de stat în virtutea legii și nu poate fi diminuat sau anulat în funcție de capacitățile financiare ale statului.

23. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că elaborarea politicii economice și sociale a statului și realizarea ei reprezintă în primul rând prerogativa puterii legislative. Legislatorul poate opta pentru diverse soluții în vederea realizării scopurilor propuse, inclusiv în vederea elaborării și concretizării conținutului drepturilor sociale și economice (a se vedea HCC nr. 25 din 27 iulie 2017, § 50).

24. De asemenea, Curtea a precizat că un drept social poate fi protejat pe baza articolului 46 din Constituție și, respectiv, a articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană doar în cazul în care dreptul social respectiv este dobândit și are o valoare economică (HCC nr. 11 din 26 mai 2022, § 42). Un drept la pensie dobândit ar însemna o pensie care se află în plată, care are o valoare economică și care constituie, astfel, un bun (a se vedea HCC nr. 25 din 27 iulie 2017, § 74).

25. Totodată, dreptul de proprietate nu include, ca atare, un drept la o pensie de o anumită sumă. Reducerea sau întreruperea unei pensii poate constitui, totuși, o ingerință în folosirea nestingerită a bunurilor care trebuie justificată.

Ingerința trebuie să fie proporțională în mod rezonabil cu scopul pe care îl urmărește (a se vedea *Béláné Nagy v. Ungaria*, 13 decembrie 2016 §§ 84, 115). Cu alte cuvinte, trebuie să se găsească un „echilibru corect” între exigențele interesului general al comunității și exigențele protecției drepturilor fundamentale ale individului. Echilibrul necesar va lipsi dacă persoana sau persoanele în cauză trebuie să suporte o sarcină individuală excesivă (*Skenderi și alții v. Serbia* (dec.), 4 iulie 2017, § 96).

26. În cauza *Aielli și alții v. Italia* (dec.), 10 iulie 2018, referitoare la reducerea nivelului de indexare a pensiilor din cauza inflației, Curtea Europeană a reținut că scopul legislatorului italian a fost, între altele, respectarea echilibrului bugetar și a obiectivelor de control ale cheltuielilor publice, precum și protejarea nivelului minim al prestațiilor sociale în vederea garantării viabilității sistemului de asigurări sociale pentru generațiile viitoare. Curtea Europeană nu a susținut opinia reclamanților potrivit căreia, odată obținute, drepturile lor la pensie nu puteau fi modificate niciodată în anii următori. Reducerea sau modificarea sumei prestațiilor acordate cu titlu de regim de securitate socială ține de puterea legislativă a statelor. Astfel, efectele reformei mecanismului de indexare privind pensiile reclamanților nu sunt de nivelul care ar putea să expună persoanele interesate unor dificultăți de subzistență incompatibile cu articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Prin urmare, Curtea Europeană a reținut că ingerința în discuție nu le-a impus reclamanților o sarcină excesivă (§§ 28-42).

27. În prezenta cauză, Curtea notează că articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii prevede indexarea anuală a pensiilor la 1 aprilie, iar coeficientul de indexare constituie rata inflației la sfârșitul anului precedent, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului premergător. Prin urmare, Curtea notează că aceste prevederi care reglementează mecanismul de indexare a pensiei urmăresc să asigure majorarea valorii pensiei în funcție de dinamica prețurilor la produsele și serviciile de bază.

28. Curtea reiterează că indexarea pensiei îi oferă persoanei protecție față de riscul devalorizării în timp a banilor și față de fluctuațiile economice care ar putea să influențeze nivelul său de trai după pensionare. Prin urmare, indexarea pensiei în baza Legii privind sistemul public de pensii urmărește să modifice valoarea pensiei în funcție de realitățile economice (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 147 din 15 noiembrie 2022, § 38).

29. La 22 decembrie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, prin care a prevăzut o excepție de la articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii referitor la indexarea pensiilor din aprilie 2023. Astfel, legislatorul a stabilit, cu titlu de excepție, că coeficientul de indexare nu va depăși creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 față de anul 2021 și se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023¹.

¹ A se vedea, în acest sens, Nota informativă la proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, pp. 4-5.

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6281/language/ro-RO/Default.aspx>

30. Potrivit dezbaterilor din Parlamentul Republicii Moldova care au avut loc pe marginea indexării pensiilor din aprilie 2023², precum și Avizului aprobat de Guvernul Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 928 din 21 decembrie 2022³, motivul indexării parțiale a pensiei din aprilie 2023 rezultă din sustenabilitatea precară a sistemului de pensii pe termen mediu, unde creșterea cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat are loc cu ritmuri de două ori mai mari decât creșterea veniturilor proprii.

31. Curtea notează că Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova se bucură de o marjă discreționară cu privire la adoptarea unor decizii de natură politică și socială în domeniul protecției sociale. Așadar, datorită cunoașterii directe a societății și nevoilor acesteia, legislatorul și executivul sunt în principiu mai bine plasate decât Curtea Constituțională pentru a aprecia necesitatea adoptării unor astfel de măsuri tipice perioadelor de austeritate.

32. În acest sens, Curtea Europeană a subliniat că, având în vedere că factorii de decizie naționali ar trebui să beneficieze de o marjă largă de apreciere în chestiuni de politică socială și economică generală (inclusiv în domeniul pensiilor), interesele justiției sociale și bunăstării economice îi pot determina în mod legitim să ajusteze, să plafoneze sau chiar să reducă cuantumul pensiilor aflate în plată (*Žegarac și alții v. Serbia*, 17 ianuarie 2023, § 95).

33. În prezenta cauză, Curtea confirmă principiul Curții Europene potrivit căruia orice ingerință a unei autorități publice în folosirea nestingherită a bunurilor poate fi justificată numai dacă servește unui interes public (sau general) legitim. Dată fiind situația economică a Republicii Moldova, care a afectat inclusiv sistemul de pensii, precum și necesitatea imperioasă a statului de a limita cheltuielile bugetare, Curtea constată că ingerința adusă prin norma în discuție urmărește interesul public general de a menține sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii din Republica Moldova.

34. În concluzie, Curtea subliniază că norma în discuție nu prejudiciază esența dreptului la pensie al titularului, ci stabilește doar o reducere rezonabilă a coeficientului de indexare pentru anul 2023, în contextul deficitului financiar înregistrat.

35. Cu privire la existența unei ingerințe în articolul 47 din Constituție, Curtea menționează că prevederile contestate nu privează beneficiarii de pensie, ci stabilesc o excepție cu privire la mărimea indexării acesteia pentru anul curent. Constituția nu impune indexarea pensiei într-un anumit cuantum. Așadar, Curtea nu constată nicio ingerință în articolul 47 din Constituție în prezenta cauză.

36. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizările sunt inadmisibile și nu pot fi acceptate pentru examinare în fond.

² A se vedea dezbaterile din ședințele plenare. Lectura 1 din 12 decembrie 2022 – pp. 61-63. Lectura 2 din 22 decembrie 2022 – p. 80.

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6281/language/ro-RO/Default.aspx>

³ A se vedea Avizul aprobat de Guvern asupra amendamentelor la proiectul legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, § 4.

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6281/language/ro-RO/Default.aspx>

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) litera a) și 140 din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibile* sesizările privind controlul constituționalității articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998, depuse de dnii Vladimir Odnostalco, Adrian Lebedinski, Grigore Novac, Petru Burduja, Corneliu Furculiță și dnele Alla Darovannaia, Adela Răileanu și Marina Tauber, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Nicolae ROȘCA

*Chișinău 26 octombrie 2023
DCC nr. 140
Dosarul nr. 13a/2023*